



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

20. Eine Schulverwaltungssoftware im „Landesnetz Bildung“ - von der Fiktion zur Wirklichkeit?

Die Schulen setzen zur Verwaltung von Schüler- und Lehrerdaten unterschiedliche Verfahren ein. Das ist unwirtschaftlich. Das Projekt „Ein standardisiertes Schulverwaltungsverfahren für alle Schulen“ muss zügig vorangetrieben werden.

Das Bildungsministerium sollte umgehend Gespräche mit Brandenburg und Hamburg über die Möglichkeiten einer Kooperation „Schulverwaltungssoftware“ aufnehmen bzw. fortführen.

Schulträger und Schulleitungen müssen sich aktiv an dem Schulverwaltungsprojekt beteiligen.

20.1 Vorbemerkung

Der LRH hat 2010 den IT-Einsatz in der Schulverwaltung und das Projekt „Landesnetz Bildung“ untersucht. Neben der Projektarbeit wurde die IT-Nutzung in ausgewählten Schulen geprüft.

Schulverwaltung umfasst die Aufgaben und Tätigkeiten der Schulsekretariate und Schulleitungsteams im Zusammenhang mit der Verwaltung von Schul-, Schüler- und Lehrerdaten. Die Schulverwaltungsarbeitsplätze sind über das „Landesnetz Bildung“ in die zentrale IT-Infrastruktur der Landesbehörden eingebunden.

Der LRH berichtete 2011¹ u. a., dass es noch kein Schulverwaltungsverfahren gab, das für alle Schularten in Schleswig-Holstein geeignet war. Der Einsatz unterschiedlicher Verfahren sei unwirtschaftlich. Das Bestreben, Schulverwaltungsverfahren zu vereinheitlichen, werde auch in anderen Ländern verfolgt. Der LRH empfahl zu prüfen, ob eine länderübergreifende wirtschaftliche Lösung für alle Schulen möglich ist. Bildungsministerium und kommunale Schulträger seien aufgefordert, sich auf eine Lösung für alle Schulen zu verständigen und diese über das „Landesnetz Bildung“ anzubieten.

Der LRH wies darüber hinaus auf erhebliche Datenschutzdefizite in der Schulverwaltung hin. Mit dem „Landesnetz Bildung“ seien lediglich die technischen Voraussetzungen geschaffen worden, die Schulverwaltungsarbeitsplätze sicher an Internet- und E-Mail-Kommunikation anzubinden. Ob damit der Datenschutz in Schulen tatsächlich verbessert werde, sei

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 10.

allerdings von weiteren Faktoren abhängig. Das Bildungsministerium müsse zentral Datenschutzkonzepte entwickeln und den Schulen und Schulträgern zeitnah zur Verfügung stellen. Ein einheitliches Schulverwaltungsverfahren stärke nicht nur die Wirtschaftlichkeit der Schulverwaltung, sondern fördere auch die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen.

Der Landtag teilte die Feststellungen des LRH und erwartete, dass Schulverwaltungsaufgaben auch zukünftig wirtschaftlich durch IT unterstützt werden. Er forderte das Bildungsministerium auf, u. a. darüber zu berichten, in welchen Schritten der Einsatz eines standardisierten Schulverwaltungsverfahrens umgesetzt wird.¹

20.2 Hilft ein Gutachter weiter?

Das Bildungsministerium berichtete im Oktober 2013, dass beabsichtigt sei, ein Gutachten in Auftrag zu geben. Dieses sollte belastbare Aussagen und Zahlen über mögliche Synergien und Einsparpotenziale eines landeseinheitlichen Schulverwaltungssystems liefern. Man wollte u. a.

- die Synergieeffekte erheben, die durch eine solche Lösung entstehen,
- die Wirtschaftlichkeit einer solchen Lösung aufzeigen,
- die Investitionskosten und die laufenden Kosten einer solchen Lösung ermitteln und
- Ideen für Kostenmodelle für die auch vom LRH geforderte Kostenteilung zwischen Land und Kommunen erhalten.²

Der LRH führte dazu aus:

„Wie eine Recherche des Landesrechnungshofs ergab, wird mittlerweile in 12 Bundesländern einheitliche Schulsoftware für mehr als eine Schulart angeboten bzw. betrieben. Somit sollte eine entsprechende Abfrage in den Bundesländern dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft umfassende Erkenntnisse hinsichtlich Leistungskatalogen, Betriebs- und Finanzierungsmodellen sowie Einführungserfahrungen liefern. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse erleichtern die Erstellung eines auf Schleswig-Holstein zugeschnittenen konkreten Anforderungskatalogs.“

Vor der Beauftragung eines externen Gutachtens muss geprüft werden, ob eine Auswertung der verfügbaren Informationen durch eigenen Sachverstand innerhalb der Landesverwaltung bzw. des Ministeriums bereits eine hinreichende Entscheidungsgrundlage ermöglicht. Ob der Einsatz externer Sachkompetenz wirtschaftlich ist, muss vor Beauftragung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen werden.

¹ Landtagsdrucksache 17/2036, Landtagsbeschluss vom 14.12.2011, Sammeldrucksache 17/2093.

² Umdruck 18/1836 vom 17.10.2013.

Eher als die bisher in der Diskussion exemplarisch angeführten Bundesländer Berlin und Hessen verfügen insbesondere Hamburg und Rheinland-Pfalz über aktuelle verwertbare Erkenntnisse bezüglich der Einführung einheitlicher Schulsoftware. Beide Länder setzen auf eine landesspezifisch angepasste Standardsoftware.“¹

Der Finanzausschuss diskutierte auf seiner 54. Sitzung am 28.11.2013 über das Thema Schulverwaltungssoftware und Gutachterbeauftragung und nahm die Umdrucke zur Kenntnis.

20.3 **Das Projekt „KOSMOS“ startet**

Am 19.05.2014 fand die Auftaktveranstaltung zum Projekt „Kooperative Schulmanagement- und Organisations-Software“ (KOSMOS) statt. Im Lenkungsausschuss nahmen, neben dem Staatssekretär des Bildungsministeriums und dem CIO, Vertreter der kommunalen Landesverbände, des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, des Hauptpersonalrats der Lehrkräfte, Dataports und des LRH teil. Das Projektziel lautete: *„Beschreibung aller Anforderungen an eine landeseinheitliche Schulmanagement- und Organisationssoftware, deren Einführung und Betrieb sowie eine Abschätzung der entstehenden einmaligen und laufenden Kosten.“*

20.4 **Der 1. Zwischenbericht**

Am 04.02.2016 wurde in der gemeinsamen Sitzung von Bildungs- und Finanzausschuss das Zwischenergebnis zur Vorstudie „Einheitliche Schulverwaltungssoftware - Chancen, Risiken und Kosten einer landeseinheitlichen Schulverwaltungssoftware in Schleswig-Holstein“² vorgestellt:

„Die Vorstudie kommt nach Prüfung der aktuellen Situation sowie einer Kosten- und Nutzenabwägung zu dem Ergebnis, dass eine landeseinheitliche Schulverwaltungslösung eingeführt werden sollte. Die Vorteile einer einheitlichen Lösung sichern und bereichern perspektivisch den Bildungsstandort Schleswig-Holstein. Neben Kosten- und Nutzenerwägungen sprechen die folgenden Überlegungen für eine einheitliche Lösung: Eine breite Zustimmung der beteiligten Stakeholder im Land liegt vor sowie ein Petitum der Schulträger. Die Tatsache, dass mittlerweile fast alle Bundesländer einheitliche Lösungen implementieren wollen, zeigt, dass deren Überlegungen in eine ähnliche Richtung weisen und sich in einem entsprechenden politischen Willen niederschlagen. Zwar können die aktuellen ... Programme die meisten fachlichen Anforderungen erfüllen, jedoch kann eine Optimierung und Standardisierung von Prozessen, eine bessere

¹ Umdruck 18/1888 vom 28.10.2013.

² Umdruck 18/5605 vom 08.02.2016.

Planung, Steuerung und Umsetzung von Verordnungen und somit eine Unterstützung der Arbeit der Schulen nur mit einer landeseinheitlichen Lösung erreicht werden.“

Die Ausschüsse (76. Sitzung Bildungsausschuss, 118. Sitzung Finanzausschuss) nahmen den Zwischenbericht zur Kenntnis und erwarteten den nächsten Zwischenbericht im Juli 2016.¹

20.5 Der 2. Zwischenbericht

Am 14.07.2016 trug das Bildungsministerium die Ergebnisse in der gemeinsamen Sitzung des Bildungs- und des Finanzausschusses vor.² Die Ausschüsse begrüßten die geplante Einführung einer einheitlichen Schulverwaltungssoftware und erwarten, dass möglichst viele/alle Kommunen das System anwenden.

Ergänzend zur seit Februar 2016 vorliegenden Vorstudie zur Einführung einer einheitlichen Schulverwaltung in Schleswig-Holstein wurde untersucht, welche zusätzlichen Aspekte sich durch Betrachtung der Lösung für Brandenburg bzw. der daraus weiterentwickelten Lösung für Hamburg ergeben. Die Lösungen basieren auf Web-Technologie. Die Bedienung erfolgt über einen Web-Browser, die Daten werden zentral im Rechenzentrum gespeichert. Dadurch ergeben sich geringere Anforderungen an die einzusetzenden Endgeräte bei den Schulen vor Ort und es werden für die Schulmanagement-Lösung keine Schulserver benötigt. Damit entfällt ein großer Teil der Installationsarbeiten in den Schulen. Weitere Vorteile ergeben sich auch beim Datenschutz und bei der Datensicherung.

Das Verfahren ist im Flächenland Brandenburg mit vergleichbarer Schulanzahl und mit vergleichbarer Netzinfrastruktur für die Schulen seit August 2013 erfolgreich im Einsatz.

In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit einer einheitlichen Lösung für Schulverwaltung ergeben sich deutliche Vorteile beim Einsatz der Lösung Brandenburgs bzw. Hamburgs. Gegenüber den im 1. Teil der Studie ermittelten Gesamtkosten der Minimalversion in Höhe von 23 Mio. € ergibt sich eine Reduzierung der Kosten um 7 Mio. €.

Anknüpfend an die grundsätzliche Empfehlung in Teil 1 der Studie, dass eine landeseinheitliche Schulmanagement-Lösung eingeführt werden

¹ Niederschrift der 76. bzw. 118. Sitzung vom 04.02.2016.

² Niederschrift der gemeinsamen Sitzung des Bildungsausschusses (82.) und des Finanzausschusses (131.) vom 14.07.2016.

sollte, ergibt sich als Ergebnis der Folgestudie die Empfehlung, die Lösung Brandenburgs bzw. Hamburgs in Schleswig-Holstein einzuführen.

Bildungs- und Finanzausschuss ließen sich über die Einführung einer einheitlichen Schulverwaltungssoftware informieren. Es erfolgte kein Beschluss.

Das Bildungsministerium informierte am 12.01.2017 alle Schulträger und Schulleitungen über die Ergebnisse der Vorstudie und erbat ein Votum der Schulträger für eine einheitliche Softwarelösung für die Schulverwaltung zu folgenden Möglichkeiten:

- unabhängig von der Kostenverteilung zwischen Land und Schulträger,
- bei der Übernahme der einmaligen Kosten durch das Land oder
- bei Übernahme der einmaligen und der laufenden Kosten durch das Land.

Von den 264 befragten Schulträgern haben 194 eine Rückmeldung abgegeben¹. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 73,5 %. Befürwortet haben 187 Schulträger (70,8 %) eine Vereinheitlichung, 7 Schulträger (2,7 %) lehnen diese ab.

Von den befragten Schulträgern mit insgesamt 380.300 Schülerinnen und Schülern haben Schulträger mit 319.600 (84 %) geantwortet. Davon befürworten Schulträger mit 318.000 Schülerinnen und Schülern (83,6 %) eine Vereinheitlichung, Schulträger mit 1.600 (0,4 %) lehnen diese ab.

Die Befürwortungen unterscheiden sich nach einer möglichen Finanzierungsaufteilung:

- 36 Schulträger (13,6 %) befürworten eine Vereinheitlichung unabhängig von einer Kostenteilung Kommune/Land.
- 78 Schulträger (29,5 %) befürworten eine Vereinheitlichung, wenn das Land die einmaligen Kosten übernimmt.
- 179 Schulträger (67,8 %) befürworten eine Vereinheitlichung, wenn das Land die einmaligen und die laufenden Kosten übernimmt.

20.6 **Eine einheitliche Schulverwaltungssoftware, wie geht es in der 19. Wahlperiode weiter?**

Angesichts der um rund 7 Mio. € geringeren Gesamtkosten sollten umgehend Gespräche mit Brandenburg und Hamburg über die Möglichkeiten einer Kooperation aufgenommen werden.

¹ Umdruck 18/7595 vom 03.04.2017.

Das **Bildungsministerium** teilt hierzu mit, dass bereits Gespräche mit Hamburg und Brandenburg geführt worden seien und diese fortgesetzt würden.

Die Vorstudie hat bereits über 200 T€ gekostet. Das Vorprojekt muss zügig abgeschlossen werden. Schulträger und Landesregierung müssen gemeinsam entscheiden, ob ein Umsetzungs- und Einführungsprojekt gestartet werden soll. Das Bildungsministerium muss zusammen mit der Staatskanzlei prüfen, ob eine Voll- bzw. Teilfinanzierung des Projekts aus dem IT-Haushalt des Landes realisierbar ist und ob genügend Personal zur Verfügung gestellt werden kann, um das Projekt stringent umzusetzen.

Erfahrungen aus anderen IT-Projekten¹ machen deutlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung nur dann möglich ist, wenn die Rahmenbedingungen finanziell und personell bereits bei Projektbeginn sichergestellt sind.

Schulträger und Schulleitungen sind aufgefordert, sich aktiv an dem Gemeinschaftsprojekt zu beteiligen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 10.3.